学术专论

“足民食”与“祖宗之制”的抉择

——嘉道以后南苑私垦查禁与招佃垦种之议

刘仲华

[**摘要**] 作为满洲民族特性“围猎骑射”在国家政治生活中的体现，南苑“例禁开田”长期被奉为“祖宗旧制”而恪守不变。然而，嘉道以后苑内私垦日甚一日，朝廷虽屡次查禁，严令抛荒，但最终徒具虚文。咸丰、同治二朝，不断有大臣以各种理由奏请放垦，只因这种着眼于经济民生的理由始终敌不过政治层面的“祖宗旧制”而一再被否决。到光绪朝末年，南苑全面放垦。对于清廷而言，南苑是否放垦，绝非只是“足民食”的经济问题，而是事关“立国之本”的政治原则问题；随着王朝败落，“祖宗旧制”最终让位于“足民食”的经济诉求。

[**关键词**] 南苑　私垦查禁　招佃垦种　围猎骑射　经济民生

[**中图分类号**] K249　[**文献标识码**] A　[**文章编号**] 1002－8587（2015）－03－0086－10

位于京城永定门外二十里的南苑，是清廷供皇帝行围、校猎的重要苑囿，也是阅视八旗、“讲武习勤，操练弓马”之地。①南苑地广，周长约一百五六十余里，除了很小一部分配给护苑的苑户、海户及庄头垦种外②，“例禁开田”。乾嘉时期，由于内部管理懈怠及贪腐，私垦逐日增多，至道光朝因苑内牲兽锐减，道光帝曾下令将浮开地亩全部抛荒。咸丰、同治两朝先后有人奏请开垦南苑，均被朝廷依“祖宗旧制”驳回，但私垦情形日甚一日。至光绪末年，设南苑督办垦务局，全面开放垦种，“自后承地者乃接踵矣”③。

晚清南苑之残破并非始于庚子之变，大量垦种也并非始于光绪末年的招佃垦种④，实际上这两种互为表里的趋势自乾嘉时期的私垦泛滥就已开始。而且，南苑在清后期命运的走向既反映了

[**收稿日期**] 2015－01－13

[**作者简介**] 刘仲华（1973—），男，北京市社会科学院历史所研究员，北京 100101；skyhistory@163. com

① 《清宣宗实录》卷 307，道光十八年三月己亥。此外，南苑设有马圈，牧养供奉内廷和京营使用的马匹；有牛圈、羊圈，向内廷供应鲜乳、奶酪等乳制品；设果园，每年交纳各种桃李；又放养鹿只，供太常寺祭祀使用。

② 以乾隆时期计算，南苑中苑户 90 名，每名 28 亩，共垦种地 2520 亩；庄园 5 所，每庄 18 顷，共 90 顷；果园 5 所，共用地 15 顷 69 亩；海户以最多的 2200 名计，每名 28 亩，共垦种地 61600 亩，计 105 顷 64189 亩，合 746 余顷。据清末统计南苑可垦地约有八千顷，两相对比，正常情况下，由苑户、海户、庄头所垦种的土地只相当南苑可垦地面积的 10%。

③ 《清史稿》卷 120“志九十五·食货一”。

④ 关于南苑环境之变迁，孙冬虎《制度与政策影响下的北京南苑环境变迁》（载《首都师范大学学报》2006 年第 5 期）一文可参考。文中亦曾关注晚清私垦现象，但过于强调庚子事变以及光绪末年放垦对南苑的转折性影响。

清朝由盛而衰的发展趋势，也反映了人口激增背景下的人地矛盾，以及清廷坚守“祖宗旧制”的政治诉求与“为民谋食”这一经济需求之间的纠结与此消彼长。本文主要利用朱批、录副等档案材料，梳理嘉道以后南苑私垦查禁与招佃垦种的过程，从一个侧面探讨清廷在面对现实变局中的制度坚守与困境，以及政治因素对北京城市发展的强力塑造。

一、道光朝私垦查禁与抛荒

南苑私垦地亩的现象自乾隆朝就已出现，乾隆三十三年（1768）曾“招佃垦种”①。进入嘉庆朝后，私垦加剧。嘉庆元年（1796），丰绅殷德未经奏明招佃租出地十九顷四亩；嘉庆八年，英和任内奏明招佃租出沙地一百七顷五十二亩；嘉庆九年，英和任内招佃时未奏归入年终报销折内租出地七顷二十亩五分；嘉庆十年，那彦宝任内开垦备差地二十二顷，嘉庆十一年那彦宝任内租出地三顷四十七亩六分三厘、沙地租出地十五亩；嘉庆十二年，文幹任内招佃时未奏归入年终报销折内租出地十一顷四十七亩，又租出沙地二十七亩三分五厘等。以上，沙地共租出一百二十一顷九十二亩三分五厘，陈开荒地三百顷一亩六分六厘，新开荒地一百五十三顷四十八亩五分九厘，共计征租地六百五十九顷二十三亩九分六厘六毫。② 以上嘉庆朝历任奉宸苑管理大臣任内的额外私垦地亩，其规模几乎相当于苑户、海户等垦种的额定地亩。

“盛世”的局面和心理往往会掩盖很多问题。同样，如此大量的私垦现象在乾隆、嘉庆两朝也并未引起多少关注，直到道光十八年闰四月，因道光帝围猎时发现苑内牲兽过于稀少而下令彻查南苑私垦情形时，才得以暴露。当年三月二十七日，道光帝在南苑行围后，谕内阁：“京师南苑，为我朝肄武之地，皇子皇孙亦于此讲武习勤，操练弓马，家法相承，垂诸久远，断不可废之典。乃近年来围场牲畜，甚属廖廖，此皆管理不善之故。试思牲畜以草木为渊薮，若丛林丰草，翦伐过甚，既无藏匿养育之所，又有盗贼偷窃之虞，必至围猎之时一无牲畜，尚复成何事体？”③ 道光帝此时还只是将苑内牲兽稀少的原因归结为对“盗贼偷窃”、“管理不善之故”、“翦伐过甚”、“影射偷打”所致，并没有将其归咎于垦种，也没有认识到其内部管理人员的贪腐滥权。

闰四月十二日，载铨奉旨上奏“京师南苑管理章程”，在分析南苑牲兽大量减少的原因时，除指出有“影射偷打”的原因外，重点挑明了道光帝在谕令中没有涉及到的私垦问题：“近年以来该管各官积久生玩，且开垦之田亩日增，则生草之荒地日少，加以群相翦伐，私带鸟枪，影射偷打，不知防范，以致苑中牲畜既无藏匿养育之所，又无孳生蕃息之时。在所拟章程的解决办法中，除提出限制扈从官员携带鸟枪，令南苑庄头随时补种树木之外，重点提出彻查私垦，以保证苑内草地的建议。“每年于立夏次日，上驷院放青马九百匹、庆丰司牛二百四十五头、羊二千九百三十二只，及本苑所蓄牲兽，俱资此项草苗牧放豢养，草生已不能长茂，且两次开地五百一十余顷，草地越窄，不敷刈割之数，复兼冬季各地甸村私行扒取根楂，则次年难期畅茂，必致牲畜失养，应请饬交该管大臣将现种地亩详细查丈，有无浮开等弊。”载铨所称南苑存在开垦地共五百一十余顷，并未明言这是合法开垦还是违规私垦，在建议中也没有提出具体处理意见，而只是建议禁止嗣后的垦种，“倘苑内荒地有附近地佃人等敢于现有田亩外侵占垦种，私行开展等事，

---

① 军机处录副奏折（以下简称“录副奏折”），咸丰元年正月十三日，掌四川道监察御史嵩龄“奏为开垦南苑闲地以裕国课而弭盗贼事”，档号：03－4466－001，缩微号：311－0007，中国第一历史档案馆藏（以下所引用档案，皆为一档馆所藏）。

② 录副奏折，道光十八年闰四月二十日，载铨、裕诚“奏报查明南苑开垦地亩情形事”，档号：03－9549－022，缩微号：681－1908。

③ 《清宣宗实录》卷 307，道光十八年三月己亥。

立即查拏究治”。①

面对南苑已浮开五百余顷地亩的现状以及御前大臣关于南苑应禁止嗣后再开垦种地的建议，道光帝意识到大量的土地开垦才是造成南苑牲兽减少的祸首，于是在闰四月十三日谕令要求彻查原先所有垦种地亩，将浮开地亩全行予以陆续抛荒。“苑内开垦地亩过多，豢养草束，不敷刈割，著该管大臣将现种地亩详查四至丈尺”，“并著随时酌量有可抛荒之地，陆续抛荒，以符旧制”。同时，整顿对南苑负有管理之责的奉宸苑，批评管理奉宸苑大臣的禧恩“漫不经心，废弛疏懈，咎实难辞”。禧恩被革职后，以定郡王载铨、内务府大臣裕诚管奉宸苑事，“饬令载铨、裕诚，将南苑新旧开垦地亩，何人任内开垦若干等情，分晰详查，据实具奏”。载铨于闰四月十五日到任，即于当天同裕诚前往南苑查看开荒地亩、草甸、牲只，并清查南苑各项钱粮。

闰四月二十日，载铨、裕诚奏报所查明的南苑开垦地亩详情，其中丰绅殷德、英和、那彦宝、文幹、苏楞额和禧恩任内浮开地亩（包括已奏明招佃租出地和未经奏明招佃租出地），共计六百五十九顷二十三亩九分六厘六毫。对于以上地亩的招佃年份，有详细说明。② 二十一日，道光帝据载铨所奏报的这份清单，谕令将这些历年所开垦的地亩限期两年内陆续抛荒。

南苑为“讲武之地”，“断不宜增垦地亩”，这一“祖宗旧制”对于负责管理南苑事务的丰绅殷德等人来说，理应不打折扣地“钦遵奉行”，但从调查报告来看，几乎每位管理大臣任内都存在增开地亩的现象，且无论是“奏明招佃租出地”，还是“未经奏明招佃租出地”，显然都是违背“祖制”。假如不是这些管理者有意为之或私下包庇，私垦之事断难发生，但道光帝没有直接追究这些人的失职之处，而是说“该管大臣等受人怂恿，妄变旧章，其未经奏明率行办理者，固属有意朦蔽，即已经奏明者，恃为既有案据，豫占地步，更属取巧，厥罪尤重”。按说，道光帝“不难按照各员先后所管年分，概行治罪”，但他准备网开一面，“惟历年废弛已久，该管大臣等或经身故，或经解任，办理转未能平允”。因此，道光帝下令：“自奉旨之日为始，予限二年，其曾经管理各员及已故各员子孙，饬令将各该任内租垦各户口，陆续给予赡养资本，谕令迁移。务使所开各地亩，尽行抛荒，亦不准稍有逼勒，致令失所。至此二年内地租银两，著加恩豁免。”③

道光十八年闰四月的抛荒令，以二年为缓冲期限，并免此两年地租，即从十八年四月底到道光二十年四月底，到期后所有垦种地亩一律抛荒，租种佃户亦退出南苑。然而到期之日，佃户的利益并未得到保障，佃户史心煜等四十余人联名呈控，要求展延一年期限。

原来，佃户史心煜、李六、闫成律等人自嘉庆十年（1805）“各出资本认种南苑荒地三百余顷，领有官给执照，三十余年从无滋事”，道光十八年（1838）抛荒令后，“奉旨赏免各佃户二年地租，令其退地抛荒，计至本年限满”，按道理“应遵旨退佃”，只是十八年地租已提前于十七年冬间全数纳完，“既蒙赏免二年地租，自应计至本年秋后始为限满”，而现在奉宸苑要求这些佃户立即“拆毁房屋”，导致四十九户佃户“一时失业，无以资生”。奉宸苑违例提前征收一年，导致这些佃户实际只享受到了一年免租的补偿，因此史心煜等人呈控要求宽延一年期限的要求无可厚非，然而奉宸苑管理方却斥“该民人愚谬，妄绎誊黄”，而且“不遵晓谕，妄行在都察院呈诉”，结果将史心煜、李六、闫成律等人送交刑部审讯办理。④

姑且无论奉宸苑是严格执行禁令，还是存在以权凌弱、以权谋私的嫌疑，即以抛荒来保证

---

① 录副奏折，道光十八年闰四月十二日，定亲王载铨等“奏为遵旨会议京师南苑管理章程事”，档号：03 -4079 -016，缩微号：274 -2245。

② 录副奏折，道光十八年闰四月二十日，载铨、裕诚“奏报查明南苑开垦地亩情形事”，档号：03 -9549 -021，缩微号：681 -1908。

③《清宣宗实录》卷309，道光十八年闰四月壬辰。

④ 录副奏折，道光二十年五月初一日，管理奉宸苑事务载铨等“奏为佃户史心煜等京控奉宸苑委官将租种南苑地亩勒限退佃等案请旨交刑部审办事”，档号：03 -3803 -001，缩微号：259 -2461。

“培植草木，豢养牲畜”的目的来看，效果并未达到。道光二十一年十二月，载铨等奏称：“南苑恭备祭祀鹿只不敷应用。”① 不仅如此，道光二十二年三月，道光帝在南苑行围过程中仍然发现“随扈官员兵役人等任意驰驱，猎取牲畜”，他“登楼眺望”时还发现“迤北蒙古包一架，帐房数架，该处有来往乘骑驰骋之人所获兔只，攫取而归”。②

更为严重的是，抛荒令之后南苑依然存在私垦的现象。道光二十二年十月，南苑郎中经文图向管理奉宸苑事务的载铨禀称，“访闻南苑现种各项地亩内有私行开种之事”。载铨便于十月二十七日亲赴南苑，与郎中经文图率同旧宫、南宫苑丞前往履勘，“因时所迫，未能周查”，然而就当天的查访而言，便查得正白旗所管大屯角门北有私开地约十余亩、世泰庄私开地约七十余亩、三合庄私开地约七十余亩，镶黄旗所管毕家湾私开夹空地约八十余亩，牛家场东私开地约三顷余亩，三合子东私开地约十余亩。可见，“稍为履查，即有私开地数顷之多，恐私开者不止此数”。得到奏报后的道光帝要求清查，并将正白旗苑丞常禄、镶黄旗苑丞常海均先行撤任。③

十二月初七日，载铨奏报调查结果，查出私开侵占地亩之牛四恩等六十六案，计种地人八十九名，解送到案。私垦情形各不相同，其中民人牛四恩在毕家湾所开地八十四亩，属于私开和侵占荒地。小甲王克明则是苑内在官人役，用钱贿赂苑丞常海，得以私开三十三亩地，“其余多种地亩人等侵占地亩，乃系种地人贪利无知”，均“勒令抛荒，不准再行多种”。④

终道光一朝，查禁私垦地亩始终是禁而未绝。这里面，除了管理松懈、有关人员蒙混腐败之外，更重要的原因是现实的变局，即社会生产与人口激增的矛盾。除了南苑，道光朝还在清廷视为“龙兴之地”的东北地区将原本已经垦种的土地封禁，但效果也不好。如吉林双城堡、珠尔山、凉泉、夹信沟四处闲荒地亩，曾于道光二十七年下令予以封禁，要求吉林将军、副都统以及各协领认真查禁，可结果是“奉行不力，视为具文”⑤。道光朝从立国之本的政治高度强调“谨遵祖宗旧制”而予以查禁、封禁的地方尚不止于此，面对人口激增，流民无数，粮食生产亟需解决的情形之下，清廷继续恪守祖制而不去变通的前景不容乐观是可以肯定的。

二、咸丰朝嵩龄、德奎奏请开垦

当时也并非没有稍识时务者。咸丰元年（1851）正月十三日，掌四川道监察御史嵩龄便奏请开垦南苑闲地以裕国课：

> 南苑之地，御路、官厂仅占十分之一，内除赏给当差海户承种植外，余地不下一千八百余顷之多，且距御路、官厂有数里之遥，毫无窒碍。若置为荒闲，殊属可惜，且地方辽阔，草木丛茂，稽查稍疏，宵小易匿。上年六月间，有南苑承种差地之王宝臣呈控被贼抢去羸马，并牵涉二三月间海子各庄均有被抢之案，嗣经巡视南城御史陆续缉获贼犯，送部究办在案，是地广人稀致起盗贼之原委也。设使此项余地尽行招募商民呈领认种，按亩升科，使其各顾生业，自必互相防御，盗贼则不敢窥伺矣。况岁征钱粮，足有万两以上，作为津贴养

---

① 《清宣宗实录》卷364，道光二十一年十二月丁酉。

② 《清宣宗实录》卷369，道光二十二年三月丁巳。

③ 录副奏折，道光二十二年十月二十九日，管理奉宸苑事务多罗定郡王载铨“奏为特参苑丞常禄等失查私垦等项事”，档号：03－3392－095；缩微号：232－1583。

④ 录副奏折，道光二十二年十二月初七日，管理奉宸苑事务多罗定载铨等“奏为查明南苑私开地亩数目并特参员外郎德安等人失察侵占事”，档号：03－3392－106，缩微号：232－1635。

⑤ 录副奏折，咸丰元年正月十三日，掌四川道监察御史嵩龄“奏为开垦南苑闲地以裕国课而弭盗贼事”，档号03－4466－001，缩微号：311－0007。

牧、修葺之费，于裕课弥盗似属两有裨益。①

嵩龄在上奏中，虽然首先从经济的角度提出将“置为荒闲，殊为可惜”的南苑进行招佃垦种有助于“征粮于帑课，亦不无少有裨益”，但更强调的好处还是政治思维上有助于“弥盗贼事”，利于京畿社会治安与政权稳定。嵩龄所说的“盗贼”并非虚语，道光二十三年（1843）十月，南苑东红门内就发生了民人杨永吉被盗案。二十四年，发生了南衙门行宫陈设玉器被盗案。三十年，南苑发生了窝留逃犯案。面对日益严峻的情形，道光帝在谕内阁中说：“京师地面，五方杂处，良莠不齐。……至畿辅一带，幅员甚广。即如南苑，地方辽阔，四处可通。其缉捕各员，文员系顺天府统属，而武职又系直隶总督管辖，设匪徒溷迹其中，难免此拏彼窜，缉捕之员亦易互相推诿。欲使畿甸肃清，闾阎静谧，应如何明定章程，实力稽察之处，著顺天府、直隶总督，悉心会议具奏。”② 可见，道光帝也已意识到南苑区域的稳定事关“畿甸肃清”。嵩龄提出开垦南苑有助于京师安定，原本想以此来打动刚刚继位的咸丰帝，结果依然被拒绝。正月十三日，咸丰帝谕内阁：“南苑为我朝肄武之地，春秋搜狝，藉以习劳，祖制昭垂，具有深意。该御史系属旗人，既知从前有禁止开垦之旨，何以冒昧具陈，但见小利，罔顾大体，所奏实属鄙陋。嵩龄著交部议处。”③ 可见，即便咸丰帝认可南苑招佃垦种有助于“畿甸肃清”，但在“南苑为我朝肄武之地”的“祖制昭垂”之下，依旧选择了掩耳盗铃式的固守旧制。

刚刚继位的咸丰帝如此处理，并没有阻止后来者继续疏请开垦南苑的努力。咸丰四年（1854）五月十二日，内阁侍读学士德奎再次奏请南苑开垦屯田。德奎此次上奏开垦南苑的理由有所不同，前述嵩龄的理由是政治安全与经济民生兼顾的“征粮于帑课”和“弥盗贼事”，而德奎希望打动咸丰帝的理由是带有极强政治性目的的“办理团练”，加强军队建设，以增加国力。结果依然碰壁。咸丰帝看后，要求内阁“将该员原折掷还”，并处以“传德奎至军机处阅看”的惩戒。德奎在上奏中，还用“南苑附近地方有佃户刘瑞芝等耕种”④ 的现象为自己的建议做注脚，言下之意，禁垦抛荒是名存实亡，与其如此，还不如公开放垦，但咸丰帝并没有理会这字里行间之意，而是再次强调“南苑为讲武重地，理宜严密”，并要求奉宸苑调查私垦问题。

嵩龄开垦南苑以“裕国课”、“弥盗贼”的理由被批评为“但见小利，罔顾大体”；德奎“招募民勇，办理团练”顺带“准民户耕种”的理由被斥为“巧借团练之名，以遂其牟利营私之举”。在某种程度上，咸丰帝的批评并未完全冤枉嵩龄、德奎二人。南苑虽有四五千顷可垦之地，但其开垦后的利润很难让人相信这就足以“裕国课”，瞬间解决当时国家所面临的财政困境；“弥盗贼”同样也只是个美丽的借口。至于德奎的“办团练”，咸丰帝批评其“所奏显系受人怂恿”，“以遂其牟利营私之举”，也必然有所指。从以往南苑出现的私垦基本上都是奉宸苑管理人员上下其手并从中牟利的情形来看，奉宸苑和南苑郎中等各级管理人员往往借奏请垦种之名而谋取私利，因此咸丰帝的戒备心理和批评之辞并非无的放矢。

三、同治朝刘有铭、铁祺奏请开垦

咸丰十一年（1861）十一月十七日，即咸丰帝驾崩的四个月后，掌浙江道监察御史刘有铭再次奏请开垦南苑闲地。其理由直指要害：

---

① 录副奏折，咸丰元年正月十三日，掌四川道监察御史嵩龄“奏为开垦南苑闲地以裕国课而弭盗贼事”，档号 03－4466－001，缩微号：311－0007。

② 《清宣宗实录》卷 397，道光二十三年九月丁丑。

③ 朱批奏折，咸丰元年正月二十四日，吏部尚书柏葰、贾桢等“奏为遵旨议处御史嵩龄冒昧奏请开垦南苑闲地事”，档号：04－01－23－0186－001，缩微号：04－01－23－011－2002。

④ 中国第一历史档案馆编《咸丰同治两朝上谕档》，第 4 册，广西师范大学出版社 1998 年，第 118—119 页。

> 自粤匪扰乱以来，漕运既已梗绝，上年苏杭告陷，海运亦复寥寥，近畿所产杂粮素本无多，因之京内粮价日昂，本年春间，每米一石须京钱八十余吊，近因银价平落，每石尚不下京钱四十吊，计银均在四两以上。小民居贱食贫，无以自存，故轻身触法、甘陷死刑者，年来指不胜屈，于京师大局殊有关系。……
>
> 臣思补救之方，欲收效速而行可久，莫若招佃屯垦一法。查南苑处京南偏，旧为巡狩之所，四围绵亘百五六十里，按亩计地，应得八千余顷，除养牲等处外，可垦之地尚有四五千顷，任其废置，既觉可惜，而地方辽阔，不轨之徒向多匿迹，尤为近时之害。今若招佃垦种，以每亩收粮二石计之，一岁之中可得百万石，以此项散布京畿，京中既可资接济，而附近贫民皆可前往工作，得佣值以糊口，又事之不期益而益者。且地近京师，势如犄角，佃户栖止其间，渐见庐舍，村庄星罗棋布。再令互相团练，声气连络，即宵小外侮亦望而生畏，是又兴利而兼除害之道也。应请饬下管理奉宸苑大臣会同户部详议章程，并遴派贤员前往勘明，除酌留养牲牧场若干，画定界址，仍令苑户滋养牲兽，以备行围之用外，其可垦之地共计若干，迅即出示招募家计殷实、素业稼穑之人，赴部具呈认垦。

刘有铭在奏折中还明确指出，与其“民间私种，地方官侵蚀其利，隐匿未报”，还不如“一律查办升科，地辟耕广，更获无穷之利”。刘有铭并非不知前任四川道御史嵩龄、侍读学士德奎奏请开垦南苑的结果，他也相当清楚皇帝会拿出“以典礼相沿，不宜轻废旧制，且国家生财有道，固不赖开垦南苑，藉获小利”这样的理由来否决奏请，但他还是说：“今昔时势不同，筹食实当今之亟务，况围场牲所仍可酌留，将来有事搜狝，亦无碍于举行，何必阖闾日切呼庚，坐视数千顷沃壤徒就荒芜为也？”① 刘有铭的奏请可谓苦口婆心，而且将表面上看起来只是经济民生问题的开垦南苑已上升到了“于京师大局殊有关系”的政治高度。

六岁的同治帝很难对此作出判断，但小皇帝当时既有慈禧太后的教养，又有恭亲王奕䜣的辅政。刘有铭奏折呈报后，并没有出现像咸丰四年那样奏折被掷还的情形，而是得到了“著管理奉宸苑王大臣会同户部派员履勘牧场围场有无窒碍”，然后再“妥议具奏”的批示意见②。一个月后的十二月十六日，内阁又奉谕旨：“著管理奉宸苑王大臣妥议办理，一经议有章程，即行具奏。”③ 据此，开垦南苑一事似乎提上了日程，而且开始着手拟定垦种章程，当时署理奉宸苑事务的管理大臣醇郡王奕譞奉旨后便开始筹备相关事宜。据他在同治元年（1862）正月初十日的奏报中称：“臣等正在公同酌议间，随有民人马德瑞、赵福源具呈，情愿呈交报效钱三十万吊作为押租，认开抛荒地七百顷。请限十日内将押租呈交，俟臣等委派司员达他，将应开抛荒地亩详细丈量清楚，造具细册，奏明后即交该民人承种。应于咸丰十一年十二月二十八日限满，该民人逾限并未呈交，臣等因该民人既不能于限内将报效钱三十万吊呈交，并恐有招摇之虑，当即取具该民人退结存案，不准伊等承种外。……然检查南苑抛荒地亩，从前每年征收地租本属无多，今拟令佃户先交押租银两，又兼现使之钱与前不同，每年应征地租自应稍为从减，核计每年所征之租益复无几。或令该司员苑丞等招募佃户认种，抑或仍行毋庸开垦之处，是否有当，臣等未敢擅便，伏候钦定。”④ 除此之外，奕譞还在奏折的附片中提供了另一个让人无法提振信心的负面消息，即头等护卫寿锟“在外冒称承办南苑地亩，索诈钱文”⑤。

当奕譞这种带有明显倾向性意见的奏折上报后，其结果可想而知。朝廷谕曰：“南苑为我朝

---

① 录副奏折，咸丰十一年十一月十七日，掌浙江道监察御史刘有铭“奏为京城民食维艰请开垦南苑闲地筹济京食等事”，档号：03－4182－048，缩微号：285－0984。

② 《咸丰同治两朝上谕档》第11册，第514页。

③ 《咸丰同治两朝上谕档》第11册，第579页。

④ 录副奏折，同治元年正月初十日，署理奉宸苑事务奕譞“奏为酌议开垦南苑荒地招募佃户情形事”，档号：03－4599－001，缩微号：369－0007。

⑤ 《清穆宗实录》卷15，同治元年正月癸巳。

肄武之地，列圣叠降谕旨，禁止私垦，圣训昭垂，旧制岂宜轻改！现据该王大臣查明每年招佃征租，为数无几，未便因小利而违成宪，致于体制有乖。所有开垦南苑地亩，著毋庸议。”① 南苑垦种再次夭折。在短短一两个月的时间里，朝廷从基本采纳刘有铭建议筹备垦种章程到再次否决垦种的转变，其中一个主要因素恐怕就是奕譞这份带有很强倾向性的奏折，即垦种南苑既获利甚微，又易于制造混乱；至于朝廷一贯所强调的“祖宗旧制”并非主要考虑，否则在十一月十七日刘有铭的折子具奏之初，朝廷的谕旨就会拿出这个冠冕堂皇的理由。

同治七年十二月初十日，翰林院侍读铁祺再次奏请开垦南苑。事隔七年之后的铁祺所奏基本袭用了刘有铭的言辞，不过他更为突显“重民食”“足食为国家大政，亟宜讲求”，以解决京畿日益严重的“流离失所，道殣相望，以致枭匪马贼乘机滋扰”的困扰。在他看来，“民鲜盖藏，一遇饥荒，易于蠢动”，要解决这个问题，就必须“欲固民志在裕民食，欲裕民食在开足食之源，为今之计，莫如广筹开垦”。而南苑垦种既可“以地五千顷计之，可征银一万五千两，于库储固属涓滴，第每年能增粮百万余石，可敌近年南粮之数”，更重要的是，大量附近贫民“争趋工作”，不但得以“糊口”，“于生民大有裨益”，而且“畿辅近省一律肃清”，“佃户栖止其间，渐见庐舍村庄星罗棋布，凡宵小之徒亦可无地潜藏”，大量贫民也就不再“易于蠢动”了。② 显然，铁祺继续强调的仍是通过开垦南苑这一经济手段来达到稳定京畿的政治目的。

同治年间，正值太平天国起义如火如荼之际，加之天灾人祸，各地民众起义不断，京畿贫民“蠢动”的情形日甚一日。同治二年四月二十日，南苑团河行宫迤南地方，“突有匪徒四五十名，持械肆扰”，当巡夜官兵上前查问时，他们不但没有逃跑，而是“直前拒捕”③，甚至“直扑官弁”④。而这些民众全部来自南苑附近居住的贫民，其中刘家村二十三人，北店村六人。七月，“大兴、宛平、通州、固安等处境内，骑马贼匪纵横出没，肆行无忌，以致路劫之案，层见叠出。至距京城四十里之黄村地方，竟有一日连劫十四起之案”。“又闻马驹桥一带，有骑马贼八人在店尖歇，经团众拏获二名送官，余贼六名至今在逃未获；良乡县属，有骑马贼匪十余人，拦截客商，为团众围捕，该匪纵马逃逸，复于夜间聚匪数十人，将该处团众，戕害数人。”⑤ 从以上数例可见，此时被朝廷视为“匪徒”的贫民与嘉道时期还只是进入苑内偷盗财物“以换钱花用”⑥ 的情形已完全不同，从先前的“偷采私挖”变为公然抢劫，根本不回避官兵的巡查，甚至直接与官兵冲突，“轻身触法，甘陷死刑”。这反应了清末贫困民众在走投无路情形下的暴力反抗。由此亦见，铁祺开垦南苑“足食为国家大政，亟宜讲求”的理由完全是针对时势而言。然而，如此为朝廷安危着想的建言献策所得到的答复还是“所奏实为纰缪”。

同治七年十二月初十日，内阁奉上谕：“南苑为我朝肄武之地，列圣叠降谕旨，禁止私垦，圣训昭垂，岂宜稍改旧制。朕御极之初，升任通政司副使刘有铭陈请开垦，当经管理奉宸苑王大臣会同户部查勘，以其事乖旧制，曾降旨斥驳，铁祺职在论思，岂未之知耶？所请著不准行。”⑦ 开垦南苑空闲土地，未必就能有效解决京畿贫困民众因饥饿而“为盗”“为匪”的状况，但有一点可以肯定的是，清廷此时仍以“祖宗旧制”不宜更改为由而拒绝开垦南苑，不仅与时势所向

---

① 《清穆宗实录》卷 15，同治元年正月癸巳。

② 录副奏折，同治七年十二月初十日，翰林院侍读铁祺“奏请开垦南苑废置土地以重民食事”，档号：03－4958－079，缩微号：369－1451。

③ 《清穆宗实录》卷 65，同治二年四月壬寅。

④ 录副奏折，同治二年四月二十六日，署理奉宸苑事务奕譞“奏为苑外居民聚众持械越墙进苑滋扰请饬拿事”，档号：03－4670－046；缩微号：338－2219。

⑤ 《清穆宗实录》卷 72，同治二年七月癸丑。

⑥ 录副奏折，光绪二十四年四月十四日，步军统领荣禄等“奏为左营参将王长荫等员拿获偷窃南苑团河宫内陈设贼犯刘小柱等请交部审办事”，档号：03－7371－043，缩微号：548－0993。

⑦ 《咸丰同治两朝上谕档》第 18 册，第 473 页。

背道而驰，而且也真实反映了晚清统治者的变革节奏不能主动适应时势变局，且一再丧失变革机遇的情形。

四、光绪末年成立“南苑督办垦务局”与招佃垦种

进入光绪朝，南苑一带已成为畿辅动荡的重点地域，“贼匪丛生”，动荡不已。光绪三年（1877）七月初二日，镇国寺门外居住民人何龙儿聚伙三十余人，“俱各手持刀枪木棍，哭至本门座前”，声嚷着要为当年四月因偷砍御路树株而被法办的赵大报仇，当时守苑的章京带领马甲数名，随即上前拦阻，民人何龙儿则不容分说，“率众三十余人扑向前，一起用刀枪木棍乱砍扎打，将马甲连英左脸上用刀扎伤一处，又将马甲玉山左肋并前心及右手指，均用刀扎伤，随即俱各逃散”。① 光绪七年，御史林启奏：“南海子自去年大水后围墙多半倾圮，民间车辆往来纷纷穿越，守门军吏因以为利。西红门以内并闻有匪类潜伏，如私销、私铸、私贩、私宰种种违法，无恶不为，甚至剽劫行旅，出没无常。”② 同年三月十三日，“苑外匪徒杨二海即杨洪秀等十数人持有火枪等械，偷打牲兽，上前拴拿，该犯杨二海即杨洪秀首先开枪，将总领章京文喜左肋打伤。”③ 光绪十三年六月二十八日，“贼匪二十余人各持火枪、扑刀枪等械，偷打牲兽，官兵等随即向前捕拏，该犯等胆敢齐拥拘捕，将马甲德龄肚腹扎伤，并用刀砍折马甲文英中指，又扎伤领催春英左腿。”④ 光绪十五年十一月十六日，在饮鹿池迤东，“有贼匪约四五十名，施放大枪，偷打牲兽，当经呵令缉拿，该犯等不惟不即走散，竟敢排列向前抗拒，首将在前马甲文惠左肋衣服用扑刀枪扎透数层，职见寡不敌众，喝令放箭，贼匪等始由南面围墙窜逸。”⑤ 光绪末年，南苑一带甚至有“青苗会”、“仓匪”等秘密会社性质的组织在活动。光绪二十二年（1896）七月，“宛平、良乡地面劫案叠出，尤以左安门外之青苗会及迤东一带之仓匪为最，青苗会以械斗争雄，在南苑附近科敛把持，窝盗拒捕，无所不至；仓匪在各门大路，招聚游匪，执持洋枪，抢掠孤客，奸淫妇女，种种凶残，不可枚举。”⑥ 这些被清政府描述为“匪徒”的群体，实际上多是南苑附近长期以来因战乱、水灾而流离失所的饥贫民众，他们进入南苑“偷砍御路树株”、“私贩私宰”、“偷打牲兽”、“抢掠孤客”等“种种违法”甚至“种种凶残”的行为，从根本上都只有一个目的，即“谋食”。清末京畿“阖闾日且呼庚”的经济民生需求与“坐视数千顷沃壤徒就荒芜”⑦ 的“祖宗旧制”的冲突已到了无可调和的地步。

光绪一朝，内忧外患进一步加剧，尤其八国联军抢掠北京后，南苑惨遭破坏，再加上大水频

---

① 录副奏折，光绪三年七月初六日，管理奉宸苑事务景寿等“奏为匪徒何龙儿聚众滋扰请旨严拿惩办事”，档号：03－7341－022；缩微号：546－1806。

② 谕旨，光绪七年，“著为南海子后围墙倾圮民间车辆往来穿越著奉宸苑顺天府严申禁令”，档号：03－5668－076；缩微号：426－2233。

③ 录副奏折，光绪七年三月二十九日，管理奉宸苑事务景寿等“奏为拿获枪伤章京匪犯杨二海等请旨饬部治罪事”，档号：03－7410－009；缩微号：550－3037。

④ 录副奏折，光绪十三年七月初五日，管理奉宸苑事务景寿等“奏请将偷打牲兽匪犯张三等严拿究办事”，档号：03－5513－021；缩微号：416－1834。

⑤ 录副奏折，光绪十五年十一月二十四日，管理奉宸苑事务晋祺等“奏为匪徒聚众进苑滋扰拒伤官兵请饬查拿究办事”，档号：03－7356－079；缩微号：547－1346。

⑥《清德宗实录》卷393，光绪二十二年七月壬戌。

⑦ 录副奏折，咸丰十一年十一月十七日，掌浙江道监察御史刘有铭“奏为京城民食维艰请开垦南苑闲地筹济京食等事”，档号：03－4182－048，缩微号：285－0984。

发，致使南苑“大水后围墙多半倾圮”，新旧衙门和南红门行宫等各处殿宇也“坍塌情形甚重”①。至于南苑作为“祖宗旧制”的“行围校猎”和“大阅八旗”也久已荒废。困局之下，清廷已无力再修缮和维护南苑的运转，全面放垦的命运已经注定。《辛丑条约》签订后，国库空虚日甚，东北、内蒙垦务迭兴。光绪二十八年，南苑也终于“比照口外垦荒章程，由顺天府尹经理，按亩缴价，招民佃种，限年升科”②。当年六月二十三日，设立了“南苑督办垦务局”。其章程如下：一、所有招募认垦之人，即以八旗内务府以及顺直绅商仕民人等，旗人取具图片，绅民取具切实甘结，始准领地；均以十顷为制，不得逾数。二、地利本有肥瘠之分，应缴押荒等银，厘定上、中、下三等，至将来升科，亦按三等分上下忙开征；倘有顽劣之户拖欠钱粮，即将地亩收回，另行招佃认种。三、招募佃户宜有栖身之所，准其自盖土房，不准营建高阁大厦及洋式楼房；亦不准私立坟墓，违者究办。四、苑内一经开荒，人烟稠密，不免有贸易经营，惟须禀明，听候指示，空闲地址不准毗连结成市镇，亦不准开设烟馆、赌局，违者定行究办。五、垦户如有不愿承种者，即将地亩交还，应俟升科后体查情形办理。如有更佃等情，务须呈明换给执照，倘有私相租佃、借端影射，一经查出，定按原交押荒加倍科罚。六、认垦之户各宜循规蹈矩，安分农业，其雇觅佣工亦宜慎选良善者，倘有不法之徒寻衅生事搅扰，立即严拏惩办。以上各节俟三年后再行换给新照。各宜恪遵，不得稍有违误，致干咎戾。③ 至光绪三十一年，“已垦成两万余亩”。④

光绪末年，在南苑实行“招民佃种”的同时，又因驻军之需，进行“驻兵屯垦”，期间段祺瑞经理其事，“侵夺佃民垦地六千余亩”，供陆军屯驻，以及“兵队之卫生营舍之建筑，枪炮弹药之存储，刍秣衣粮之收备”。⑤ 可见，南苑招垦以来，不仅其中“良莠混杂，时有抢劫械斗之事”⑥，而且出现反复，即因陆军屯驻，又将大片已垦种的地亩改为驻兵营地。除了商人“包揽官地”，更有不少官员从中牟利。无论南苑垦种过程之反复与驳杂，还是改作驻兵营地等其他用途，终归南苑作为“例禁垦种”的皇家苑囿已经面目全非，其被“开发”的命运已无可阻挡。与此同时，“不准营建高阁大厦及洋式楼房”以及“空闲地址不准毗连结成市镇”的种种规定，也在一定程度上塑造了南苑区域在后来北京城市发展中的特征和进程。

五、结语

“凡属满洲，以骑射为根本。”⑦ 清朝历代统治者视“围猎”“骑射”为立国之本，且自始至终对之维护不遗余力。南苑作为皇家苑囿，有别于畅春园、圆明园等以“避喧听政”为主要功能的苑囿，因其承担着“讲武习勤，操练弓马”的“祖宗旧制”，而一直被历代皇帝所强调和坚守。这是嘉道以后，尽管南苑私垦泛滥，禁而不止，且不断有嵩龄、德奎、刘有铭和铁祺等人先

---

① 录副奏片，光绪二十四年（月日不详），奉宸苑衙门“奏为臣衙所属大红门外南顶天仙娘娘庙围墙应收情形拟请择要只修事”，档号：03－7163－037；缩微号：534－2526。

② 录副奏片，光绪三十一年，黄昌年“奏请饬交顺天府府尹大臣查勘南苑驻兵屯垦事”，档号：03－6735－0907，缩微号：511－1985。

③ 李丙鑫《宣统元年南苑督办垦务局执照》，《北京档案史料》1986年第4期，第59—60页。

④ 录副奏片，光绪三十一年，黄昌年“奏请饬交顺天府府尹大臣查勘南苑驻兵屯垦事”，档号：03－6735－0907，缩微号：511－1985。

⑤ 录副奏折，光绪三十一年六月初二日，总理练兵事务大臣奕劻等“奏为查明南苑驻兵营基地段系从优发价并非侵夺事”，档号：03－6186－115，缩微号：460－2374。

⑥ 录副奏片，光绪三十一年，黄昌年“奏请饬交顺天府府尹大臣查勘南苑驻兵屯垦事”，档号：03－6735－0907，缩微号：511－1985。

⑦《清世宗实录》卷51，雍正四年十二月辛亥。

后奏请开垦南苑，但道光、咸丰等皇帝始终坚持南苑“例禁开田”，而拒绝将南苑“招佃垦种”的根本原因。

乾嘉以后的苑内私垦日甚一日，这一趋势与乾嘉以来人口膨胀，流民大增，人地矛盾日趋突显的进程亦步亦趋。而嵩龄、德奎、刘有铭和铁祺等人以“足民食”、“弥盗贼”为理由，先后奏请开垦南苑，真实反映了京畿人地矛盾与区域经济开发的迫切需求。面对这种经济需求，清廷一再祭出“例禁开田”的“祖宗之制”这一政治诉求，反映清廷对所谓“立国之本”的顽固坚守，也反映了清廷对变革的漠视和迟钝，同样也反映了其解决经济问题时以“祖宗旧制”这一政治原则为优先考量的思维模式。

随着晚清政治统治力的衰落，处于清末内忧外患、水灾兵燹之下的南苑日趋残破，加之国库空虚，贫民谋食维艰，继而铤而走险，南苑最终于清亡之际“招佃垦种”，“仍赋于民”①，所谓“祖宗旧制”的政治诉求也最终屈服于“阖闾日切呼庚”的经济民生需求。

自辽、金以后，尤其是在农耕文化区和游牧文化区长期以来处于冲撞交流的历史文化进程中，北京从区域政治文化中心逐步成长为辐射全“中国”的政治文化中心。缘于政治因素而构成北京强大吸引力的能量，历经元、明、清三代，得到了进一步的巩固和强化。也正为此，相比于经济等要素，政治总是成为塑造北京城市发展的核心要素。“例禁开田”这一“祖宗旧制”，就是政治性因素强力塑造南苑区域在清代北京发展状态的一个明证。

主要参考文献

[1] 军机处录副奏折，中国第一历史档案馆藏。

[2] 李丙鑫：《宣统元年南苑督办垦务局执照》，《北京档案史料》1986 年第 4 期。

[3]《清史稿》，北京：中华书局，1977 年。

[4]《清实录》，北京：中华书局，1985 年。

[5] 孙冬虎：《制度与政策影响下的北京南苑环境变迁》，《首都师范大学学报》2006 年第 5 期。

[6] 中国第一历史档案馆：《咸丰同治两朝上谕档》，桂林：广西师范大学出版社，1998 年。

[7] 朱批奏折，中国第一历史档案馆藏。

The Choice between People's Livelihood and Ancestral Rules: Disputes over the Cultivation of Imperial Garden *Nanyuan* after the Jiaqing and Daoguang Reigns

LIU Zhonghua (Institute of History, Beijing Academy of Social Sciences; skyhistory@163.com)

The reclamation of land in the Imperial Garden *Nanyuan* was prohibited under "traditional ancestral rule," which reflected national Manchu characteristics of Archery hunting. Although the government frequently repeated the prohibition, these prohibition were ultimately ineffective. The phenomenon of private cultivation became more and more serious after the Jiaqing and Daoguang reigns and there had been proposals to cancel the ban for various reasons in the Xianfeng and Tongzhi reigns. Unfortunately, these proposals were repeatedly rejected, because ancestral rules were always more important than the people's livelihood in the eyes of the Emperor. By the end of Guangxu reign, *Nanyuan* was fully opened, and the rules forbidding reclamation finally succumbed to economic pressure and peoples' livelihood. For the Qing Court, whether or not *Nanyuan* was reclaimed was a political rather than an economic problem, which related to the foundation of country. With the decline of Qing Dynasty, the ancestral rules finally gave way to economic demands.

---

① 《清史稿》卷 120“志九十五 · 食货一”。